

# Storia e Futuro

Rivista di storia e storiografia

n. 20, giugno 2009

Nitti e le Regioni

Interventi in Assemblea Costituente

Michele Strazza

[www.storiaefuturo.com](http://www.storiaefuturo.com)

[redazione@storiaefuturo.com](mailto:redazione@storiaefuturo.com)

Il dibattito sulle Regioni approdò in assemblea Costituente, all'interno di quello più ampio sulle "autonomie locali", motivato dalla volontà di mutare profondamente l'organizzazione del nuovo Stato che "intendeva fondare sul pluralismo dei centri di potere politico la propria libertà e la garanzia di sopravvivenza delle proprie istituzioni democratiche" (Cuocolo 1983, 472).

L'importante consesso dedicò numerose sedute alle autonomie locali in generale e alle Regioni in particolare, sulla base di un testo venuto fuori dal lavoro di uno specifico comitato, composto da 10 costituenti, formato all'interno della seconda sottocommissione. Il Ruini stesso, nella relazione presentata sul progetto di costituzione, evidenziò la novità del sistema delle autonomie locali e delle Regioni, prevedendone la "portata decisiva per la storia del Paese". Egli, richiamandosi al pensiero mazziniano, definì la Regione "zona intermedia ed indispensabile fra la nazione e i comuni", indicando le motivazioni che erano alla base delle autonomie locali, dall'autogoverno alla crescita della libertà: "Non si tratta soltanto di portare il governo alla portata degli amministrati, con un decentramento burocratico ed amministrativo [...] si tratta di porre gli amministrati nel governo di sé medesimi" (*Ibidem*, 473-474).

Francesco Saverio Nitti (Melfi 19 luglio 1868-Roma 20 febbraio 1953) non aveva potuto partecipare ai lavori del comitato ristretto della seconda sottocommissione. Nella famosa commissione dei 75<sup>1</sup>, presieduta da Meuccio Ruini e formata con il compito di predisporre, senza una preventiva indicazione di criteri e

---

<sup>1</sup> La c.d. commissione dei 75 venne nominata il 19 luglio 1946 e iniziò i suoi lavori il giorno successivo. Presieduta da Meuccio Ruini, si divise in 3 sottocommissioni: la prima sui *Diritti e doveri dei cittadini*, presieduta dal democristiano Umberto Tupini; la seconda sull'*Organizzazione costituzionale dello Stato*, presieduta dal comunista Umberto Terracini; la terza *Lineamenti economici e sociali*, presieduta dal socialista Gustavo Ghidini. Mentre la prima e la terza erano composte ciascuna di 18 membri, la seconda, a causa dei compiti più ampi e gravosi, era formata da 38 deputati e venne articolata in due sezioni, una per il potere esecutivo, presieduta da Umberto Terracini, e l'altra per il potere giudiziario, presieduta da Giovanni Conti. Essa, inoltre, affidò ad un comitato di 10 suoi componenti, presieduto da Gaspare Ambrosini, la redazione del progetto sull'ordinamento regionale.

principi direttivi, il progetto di costituzione da sottoporre all'approvazione dell'intera assemblea, erano stati infatti esclusi gli ex presidenti del Consiglio Bonomi, Nitti e Orlando e lo stesso Benedetto Croce non era stato chiamato a farne parte.

La scelta voleva rappresentare “un chiaro distacco dalla tradizione politico-istituzionale del liberalismo italiano”, indicando la predominanza dei partiti che si presentavano ormai “come i nuovi protagonisti di una scena politica profondamente trasformata rispetto al passato” (Barbagallo 1994, 110).

Di tale esclusione ebbe a lamentarsi Nitti nella seduta dell'8 marzo 1947<sup>2</sup>.

Io credevo che l'onorevole Orlando ed io, se non altro per l'età e per l'esperienza, avremmo dovuto esserci, ma ci relegarono in quella commissione dei trattati internazionali, in cui veramente non si sapeva che fare, perché si convocava quando le cose erano già avvenute e non si poteva utilmente, né esprimere una idea, né fare alcuno sforzo di costruzione. Forse non sarebbe stata troppo concessione a questi due vecchi, quella di metterci, se si voleva, nella commissione della Costituzione. Ma è parso forse troppo onore a noi. [...] Io mi sono adattato volentieri a non essere tra i numerosi Soloni, ma mi riservo il diritto, che non mi potete negare, quando si tratteranno gli argomenti più gravi della Costituzione, di intervenire nella discussione.

Del resto, puntualizzò il Nitti, in quella commissione dei 75

vi erano persone, sia pure in minoranza, che per la prima volta udivano parlare di lavori legislativi, ed hanno dovuto fare uno sforzo ammirevole per mettersi al corrente delle loro grandi difficoltà. Non solo, ma non avevano forse nemmeno la esatta conoscenza di ciò che è una Costituzione, ed allora hanno fatto ciò che hanno potuto.

Nonostante le sue indiscusse competenze (affermato saggista e docente universitario di Scienza delle finanze) e la sua lunga esperienza politica (più volte

---

<sup>2</sup> Per l'intervento di Nitti nella seduta dell'8 marzo cfr. <http://fondazione.camera.it>, 60° Assemblea Costituente, *Atti dell'Assemblea Costituente*, pp. 1910-1920.

ministro e presidente del Consiglio dal 23 giugno 1919 al 15 giugno 1920), Nitti era stato messo da parte dai partiti usciti dalla guerra di liberazione.

Del resto lo statista lucano, ritornato in Italia nel luglio del 1945 dopo l'esilio prima a Zurigo e poi a Parigi durante il fascismo e dopo la deportazione in Tirolo, non aveva mai nascosto la sua antipatia per il nuovo stato di cose dominato da partiti come la Dc, il partito comunista e quello socialista.

Già nel suo discorso tenuto al teatro San Carlo di Napoli il 3 ottobre 1945 aveva, infatti, parlato di "un governo dei sei partiti all'infuori di ogni competenza tecnica", prendendosi con i comitati di liberazione nazionale e con il movimento partigiano che non si voleva smobilitare. Aveva, poi, accusato gli antifascisti di aver acquisito l'anima fascista, polemizzando contro "la speculazione dell'antifascismo da parte di ex fascisti, di servi del fascismo passati ora a servire, nei diversi partiti, dai più moderati ai più estremi". La stessa epurazione dei fascisti era da lui giudicata assurda, una vera e propria causa di disfacimento capace solo di provocare una nuova "notte di San Bartolomeo" (Barbagallo 1984, 537).

Componente della Consulta nazionale, nella primavera del 1946, insieme a Orlando, Croce e Bonomi, aveva dato vita all'Unione democratica nazionale (Udn) e nelle elezioni del 2 giugno 1946 per la costituente era stato eletto in Basilicata, oltre che nelle circoscrizioni di Roma e Napoli, optando per quest'ultima.

La sua profonda avversione al sistema dei partiti politici, nuovi padroni dell'Italia, è evidente già nei primi interventi in assemblea costituente. Egli, parlando per circa due ore il 16 luglio del 1946, polemizza apertamente con il governo De Gasperi per la sua composizione partitica e per i troppi incarichi ministeriali assegnati. Lo stesso presidente del Consiglio ha conservato per sé il dicastero dell'Interno e l'interim degli Esteri<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Il II governo De Gasperi restò in carica dal 13 luglio 1946 al 20 gennaio 1947 ed era composto dai seguenti partiti: Dc, Pci, Psiup e Pri.

Egli esordisce dichiarandosi “al di fuori delle contese attuali di partiti”, “elemento di realtà e di pace”. Afferma di aver cercato di parlare agli italiani e di trovare “nell’immenso disordine attuale”, la “via della resurrezione”<sup>4</sup>.

I partiti per lui rappresentano certamente “una necessità e conseguenza della libertà”, ma essi, “interpretati come espressione di volontà, di sentimenti, di energie, di interessi opposti”, possono equilibrarsi “in una comune libertà e non in una servitù diffusa in un dominio di interessi coalizzati”.

Senza alcun riserbo attacca frontalmente la compagine governativa, dichiarando che si sarebbe aspettato qualcosa di diverso. Manca in questo governo – egli dice – senso di volontà e di potenza, manca entusiasmo:

Quando bisognava comporre il governo, – afferma Nitti – invece di riunire in composta dignità gli uomini migliori e più esperti, i partiti si sono limitati a darci un ministero “fatto sul vecchio stile ancora peggiorato”. Dai sei partiti iniziali siamo arrivati a “tre e mezzo”, con il solito numero enorme di ministeri “inutili e inverosimili”:

dieci democristiani, quattro socialisti, quattro comunisti, due repubblicani, un indipendente. Ventuno ministri. Numero enorme. Gran numero di sottosegretari: cosa assurda e sconcia e senza precedenti in Europa e per noi pericolosa e dannosa. Un paese come l’Italia, tanto in disordine, tanto in povertà, si è dato il governo più costoso e, se posso dire, più inefficiente, perché più aumenta il numero degli individui chiamati al Governo e più aumenta l’inefficienza. L’istituzione dei sottosegretariati è diventata non solo danno ma causa di disordine e di ridicolo.

I suoi strali sono rivolti, indifferentemente, verso De Gasperi e verso i partiti. Il governo che si è presentato in aula, a suo parere, non differisce dal precedente se non per alcune novità. Pur essendoci lo stesso modo di vedere (“Tutto è considerato come patrimonio dei partiti; niente è abbandonato da ogni partito, e si fa in ogni crisi il

---

<sup>4</sup> Per il resoconto parlamentare dell’intervento di Nitti del 16 luglio 1946 si veda <http://fondazione.camera.it>, 60° Assemblea Costituente, *Atti dell’Assemblea Costituente*, pp. 56-69.

dosaggio di tutti i diritti”) è subentrata una novità: l’occupazione di ben due ministeri da parte del presidente del Consiglio<sup>5</sup>.

In quella che egli definisce “la fiera della vanità” lo Stato è ormai considerato proprietà privata dei vari partiti: se ne dispone secondo le loro esigenze e quelle dei loro aderenti. In tale clima – rileva tristemente – la prima preoccupazione nel formare un governo non è la scelta degli uomini migliori e più capaci ma quanti posti di ministri e di sottosegretari spettano a ciascun partito e a chi dal partito devono essere attribuiti. Lamenta che il nuovo ministero sia stato formato senza un programma ben delineato e, soprattutto, senza nessun programma di economia, di ordine e di lavoro, con una inutile dispersione di energia, mancanza di coordinamento e dissipazione generale.

Il vecchio leone della politica è ormai come un pesce fuor d’acqua nella nuova realtà politica, non comprende il nuovo corso dei partiti né i cambiamenti intervenuti nella mentalità politica italiana. Per troppo tempo lontano dalla patria, Nitti è ancora troppo ancorato alla lotta politica tra le grandi individualità dei notabili liberali, non riesce a capire un sistema monopolizzato da formazioni politiche che sono il retaggio di quella Resistenza che egli non ha conosciuto (Strazza 2008, 45).

Ma è verso il nuovo istituto regionale che Nitti mette in campo una durissima opposizione, una opposizione che sosterrà in tutto il percorso del progetto costituzionale in assemblea<sup>6</sup>. Le Regioni sono per lui “il disastro”, “il dissolvimento di tutta la vita italiana”. Non ne comprende il senso e, per questo, lo spaventano.

Come vedremo meglio in seguito, la contrarietà nittiana alle Regioni rappresenta, a nostro modesto avviso, l’apice dell’intera battaglia “di retroguardia” che egli combatte nell’assemblea costituente. È un mondo diverso, quello che sta nascendo, un’altra Italia che il vecchio politico non capisce, né intende capire, ma

---

<sup>5</sup> Nitti si riferisce al ministero degli Esteri, tenuto da De Gasperi sino al 18 ottobre 1946 quando venne assegnato a Pietro Nenni, e a quello dell’Interno.

<sup>6</sup> Per il dibattito sulle regioni alla Costituente cfr anche De Siervo 1989 e Barbera, De Caro, Agosta 1989.

soltanto avversare, perché troppo lontana dal suo modo di essere, dalla sua concezione della politica e dello Stato.

Per troppo tempo lontano dall'Italia, non ne ha seguito le profonde evoluzioni. Non si rende conto di ciò che ha rappresentato la lotta per la liberazione come nuovo spazio di legittimazione dei partiti, veri intermediari del popolo italiano. Coltivando solo la fiducia in se stesso, nelle sue competenze e nella sua grande esperienza, finisce con svalutare amici ed avversari, abbandonandosi a “sermoni accademici” e a “reprimenda stantie” che finiranno con lo stancare gli altri deputati<sup>7</sup>.

Le Regioni, dunque, sono “la bestia nera” di Nitti che tuona contro di esse in continuazione durante tutti i lavori dell'assemblea plenaria.

Certo, inizialmente il suo pensiero aveva trovato alleati nelle forze di sinistra, contrarie al nuovo istituto sia per una visione più statalista sia per timore che le nuove unità territoriali diventassero predominio dei vecchi ceti di potere locali.

Togliatti stesso vedeva il pericolo di “tanti piccoli staterelli” in lotta l'uno contro l'altro per contendersi le scarse risorse del Paese e Nitti lo ringraziò proprio l'8 marzo per avere osato dire che l'Italia doveva “rimanere unita”. Secondo il vecchio statista egli era comunista, ma dal punto di vista nazionale aveva ben compreso che non bisognava lanciarsi “in un'avventura” di cui non si poteva immaginare “la gravità”.

---

<sup>7</sup> Così Francesco Barbagallo (1984, 555): “Nitti aveva lasciato l'Italia nel '24, convinto di tornare entro un anno a riassumere la direzione del paese. Rientrato in Italia dopo ventuno anni di esilio e di deportazione era pronto a ricoprire quegli incarichi politici di rilievo che si fosse ritenuto di affidargli. Gli fu fatale però la lunga prigionia lungo tutto il periodo in cui si svolse, in Italia e in Europa, la lotta di liberazione contro il nazismo e il fascismo. Non conobbe e non intese il valore storico della Resistenza e dei nuovi partiti da essa sorti o risorti. Con l'antica, eccessiva fiducia in se stesso, prima ancora di capire bene gli sconvolgimenti dell'ultimo tragico biennio, fece il viso delle armi a quelle forze e a quegli uomini ch'erano i legittimi rappresentanti della nuova Italia sorta dal tracollo fascista. Supponendo sempre troppo delle sue qualità e dei suoi meriti, che pure erano grandi, ritenne di potersi ergere a magnanimo giudice dei vinti ed equanime consigliere dei vincitori”.

I comunisti al massimo si erano mostrati disponibili a sostenere un regionalismo di netta impronta “amministrativa”, ad eccezione delle Regioni ad autonomia speciale per le quali erano più prodighi nelle concessioni.

All’opposto, favorevoli alla nuova ripartizione, si erano subito dichiarate forze politiche come la Democrazia cristiana, depositaria del pensiero sturziano<sup>8</sup>, gli azionisti, i repubblicani e parte dei liberali capitanati da Einaudi per varie motivazioni politiche.

Fatto sta che i partiti favorevoli ebbero la meglio, riuscendo a far adottare alla commissione Ruini una bozza apertamente regionalista<sup>9</sup>.

Ma il panorama politico stava decisamente cambiando. La scissione socialista<sup>10</sup> e il viaggio di De Gasperi negli Usa<sup>11</sup> preparavano, alla fine del maggio 1947 (dopo la crisi causata dalle dimissioni dei ministri socialisti), il IV governo De Gasperi costituito da democristiani, con quattro tecnici (il liberale Luigi Einaudi come vice presidente del Consiglio e ministro del Bilancio, il repubblicano Carlo Sforza agli Esteri, i liberisti Cesare Merzagora al Commercio con l’Estero e Gustavo Del Vecchio al Tesoro) e con l’esclusione di socialisti e comunisti<sup>12</sup>. La radicalizzazione delle divisioni internazionali, con la estromissione dei partiti comunisti dai governi di tutti i paesi dell’Europa occidentale e il piano Marshall, avrebbe fatto il resto.

I partiti di centro divennero così più tiepidi, preoccupati di un ribaltamento delle posizioni di potere, mentre quelli di sinistra si mostrarono più favorevoli al regionalismo per combattere l’involuzione conservatrice in atto nel Paese e per

---

<sup>8</sup> Sul pensiero regionalista di Luigi Sturzo cfr. Sturzo 1949.

<sup>9</sup> Per il dibattito sulle regioni in assemblea Costituente cfr. Strazza 2007, 73-84.

<sup>10</sup> Nel gennaio del 1947 i gruppi di “Critica sociale” e “Iniziativa socialista” seguirono Saragat, lasciando il Psi per fondare un nuovo partito: il Partito socialista dei lavoratori italiani (Psli).

<sup>11</sup> Il viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti, occasionato dall’invito a partecipare ad un dibattito organizzato a Cleveland, si trasformò nel rafforzamento dei rapporti tra i due Paesi e nell’inserimento dell’Italia nella sfera d’influenza statunitense. Il presidente del Consiglio riportò in patria anche risultati concreti come la concessione del prestito, a lungo richiesto, da parte della Exinbank.

<sup>12</sup> Il IV governo De Gasperi restò in carica dal 31 maggio 1947 al 23 maggio 1948.

assicurarsi solide basi di potere locale nelle Regioni del centro Italia. Si arrivò, in tal modo, ad un accordo generalmente condiviso su un progetto di riforma regionale che prevedeva l'attribuzione alle Regioni ordinarie di un complesso di poteri meno cospicuo di quello previsto dallo schema originario della commissione (Bartole 1991, 18).

Ma ritorniamo a Nitti. Non avendo fatto parte della commissione dei 75 tutti i suoi interventi sul progetto di costituzione avvengono nel dibattito in assemblea plenaria quando, nel marzo del 1947, viene portato in esame il testo uscito dalla commissione dei 75 e "rifinito" dal comitato di redazione.

Dal 4 al 12 marzo ha luogo la discussione preliminare. L'8 marzo interviene Nitti che, dopo aver trattato varie questioni, preannuncia uno studio sulla spesa "che porta questo cattivo scherzo delle regioni" ("Delle istituende regioni dobbiamo misurare non solo il danno politico, ma anche il danno economico, perché sarebbero una superstruttura che aumenterebbe enormemente le spese attuali"), lanciandosi in un'analisi delle origini dell'infausto progetto, risalente a "quella funesta separazione" della Valle d'Aosta, primo segno del disfacimento nazionale:

E di là è nata questa delittuosa separazione, perché quando si è data alla Val d'Aosta l'autonomia, come volete che si neghi alla Sicilia, alla Sardegna o ad altre zone italiane messe alla estremità del Continente? È stata aperta la triste serie degli errori, l'era delle regioni più pazzesche e della disintegrazione.

Meglio sarebbe stato guardare alla Francia, tenutasi unita pur nelle difficoltà. Essa ha difeso soprattutto la sua integrità territoriale. Pur avendo più ragioni dell'Italia per dare autonomia a Regioni come la Corsica, non l'ha fatto.

Le "autonomie locali" sono per lui "la peggiore minaccia nell'ora presente". Dimostrando di non capirne la portata, arriva ad affermarne la dannosità per l'intero meridione: "Dannose a tutti, sarebbero disastrose per l'Italia meridionale". Egli precisa che, dividendo le Regioni, la situazione non solo non migliorerebbe, ma

peggiorerebbe rapidamente: “il giorno in cui l’Italia fosse divisa, l’Italia meridionale sprofonderebbe ancora più in basso”.

All’onorevole Piccioni il quale osserva come nessuno abbia mai parlato di distacco di parti della nazione, Nitti risponde:

Io so cosa significa autonomia e so cosa significa separazione. Ma le autonomie come sono state concepite non solo portano al disordine interno, alla dissipazione, al rovesciamento di ogni ordine finanziario ma a volte portano necessariamente alla divisione politica e, o prima o dopo, al separatismo.

Ai deputati democristiani e repubblicani che manifestano vivo fastidio per il suo discorso replica con una dotta citazione finale:

Signori, io avrei ancora troppe cose da dire. Se qualcuno troppo irrequieto dubita, io potrò dirgli come disse frate Tommaso Campanella al suo inquisitore: “Io ho consumato più olio della mia lampada a studiare che tu ne hai consumato di vino”. Io ho il diritto di parlare perché quello che dico è il risultato di lunghi studi e di sincera passione. Io ho una fede che sovrasta ogni altra passione: l’Italia. Signori, noi siamo tutti in pericolo, non vi illudete.

Le preoccupazioni di Nitti per l’unità del Paese ritornano nella seduta del 18 marzo dove l’uomo politico, dopo aver manifestato il proprio “senso di tristezza” per la situazione presente, concretizza il suo pensiero proponendo degli emendamenti agli articoli in discussione<sup>13</sup>.

Innanzitutto esprime “un timido desiderio”, quello di aggiungere all’espressione “L’Italia è una Repubblica democratica” quella “e indivisibile”, ad imitazione della Costituzione francese<sup>14</sup>. Poi osserva l’inutilità dell’aggettivo

---

<sup>13</sup> Il lungo intervento di Nitti nella seduta del 18 marzo 1947 è consultabile in <http://fondazione.camera.it>, 60° Assemblea Costituente, *Atti dell’Assemblea Costituente*, pp. 2252-2263.

<sup>14</sup> L’aggettivo “indivisibile” comparirà poi nel definitivo art. 5: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali [...]”.

“effettiva” là dove si dice che la Repubblica ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese<sup>15</sup>.

Il 16 maggio, intanto, il vecchio statista ritorna protagonista della politica italiana poiché il capo dello Stato gli affida l’incarico di formare il nuovo governo (Barbagallo 1984, 546-548). Egli, ormai settantanovenne, cerca di formare una coalizione in cui forte è il potere del presidente del Consiglio nell’attribuzione dei ministeri la cui ratifica finale sarebbe spettata ai partiti. Mentre a sostegno della sua iniziativa si schierano i socialisti e il Partito comunista di Togliatti, oltre a diversi settori economici, nettamente contrari si mostrano il Partito repubblicano, il Partito d’azione e il Partito socialista dei lavoratori, opportunamente strumentalizzati dalla Dc di De Gasperi la quale, soltanto formalmente, non si oppone.

A far naufragare il tentativo di Nitti, dunque, sono questi tre partiti che gli chiedono l’affidamento di tutti i ministeri economici. La palla passa così, nuovamente a De Gasperi che prepara il suo IV Gabinetto senza la presenza delle sinistre. È veramente la “successione dell’organizzazione partitica ad una esausta tradizione di mediazioni individualistiche”, ma anche la conseguenza di un nuovo scenario internazionale in cui la “guerra fredda” sta dividendo il mondo in due blocchi in cui non avrebbero trovato più posto “cavalieri solitari” come Nitti.

Venerdì 6 giugno 1947, ormai deluso dalle vicende politiche, nella seduta pomeridiana dell’assemblea costituente interviene nuovamente per illustrare il proprio ordine del giorno di rinvio dell’intera questione delle Regioni alla futura Camera<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Si tratta del futuro secondo comma dell’art. 3. “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

<sup>16</sup> Cfr. <http://fondazione.camera.it>, 60° Assemblea Costituente *Atti dell’Assemblea Costituente*, 4500-4508 e anche AA.VV., *Storia del Parlamento italiano*, 1969, pp. 400-402.

Egli coglie anche l'occasione per portare un duro attacco al sistema proporzionale. La proporzionale da lui voluta nel 1919 era "cosa savia ed innocua". Oggi, al contrario, se ne sta facendo una malattia, una specie di nuovo idolo, da applicare dovunque e comunque:

Da allora fu lo sfacelo dell'amministrazione, dell'ordine interno politico, perché si volle fare tutto con la proporzionale. I partiti vollero la proporzionale ad uso interno e ad uso esterno, nelle elezioni politiche, nelle elezioni amministrative, nelle amministrazioni comunali e provinciali. E quando entrarono nell'Assemblea vollero stabilire la proporzionale, e quando furono distribuite poi le cariche del Governo prevalse l'idea della proporzionale. Non vi è nulla di più folle e di più dannoso.

Nell'assemblea Costituente – continua il vecchio uomo politico – sono entrati i grandi partiti di massa e tutti, partecipando al governo, si sono distribuiti proporzionalmente anche le funzioni, i posti e "i benefizi" dello Stato. Secondo Nitti si è voluta la proporzionale "con tutte le sue esagerazioni", producendosi "la situazione più assurda":

Nella comune diffidenza che avevano i partiti, che governavano insieme ma erano sempre pronti a detestarsi e a denigrarsi in pubblico, la proporzionale è stata introdotta anche negli uffici e nei Ministeri, al punto che, se un Ministro era comunista, il Sottosegretario doveva essere conservatore, o, se il Ministro era democristiano, il Sottosegretario doveva essere socialista. Questa cosa molto strana e nuova paralizzava ogni azione di Governo. Ma quella pareva che dovesse essere la proporzionale democratica!

Per Nitti in tutta questa decadenza politica e morale, determinata dalla proporzionale, qualora si fossero approvate le autonomie regionali non vi sarebbe stato più "limite al disordine e allo sperpero".

La discussione sulle Regioni in assemblea Costituente si prospettava alquanto tesa e tale in effetti fu, rappresentando il più lungo dibattito fra tutti quelli che si svolsero nell'adunanza plenaria: esso si protrasse per oltre due mesi. Dopo l'interminabile discussione generale (27 maggio-13 giugno) la battaglia tra le diverse

posizioni proseguì fino al 22 luglio mentre alcuni emendamenti vennero approvati in autunno o addirittura nelle ultime sedute.

Numerosi furono gli ordini del giorno (Nitti, Rubilli, Abozzi, Nobile, Nobili Tito Oro) che proponevano il puro e semplice rinvio dell'intero titolo del progetto alla competenza della futura assemblea legislativa. Venne citato anche Giustino Fortunato e la sua opinione, espressa cinquant'anni prima, secondo cui le Regioni avrebbero alimentato nel Sud una "cultura di feudalesimo e di nuove consorzierie".

Il colpo di scena venne dai deputati comunisti che, come già riferito, dopo le iniziali titubanze, decisero di appoggiare l'idea regionalista. Ma altri cambiamenti avrebbero fatto pendere il piatto della bilancia verso una accettazione del progetto regionale, pur se adeguatamente modificato. Così nello schieramento di destra si creò una netta distinzione tra i deputati liberali del centro-nord, piuttosto titubanti, e quelli del sud, soprattutto della Sicilia, che sostennero l'idea regionalista.

Ma ritorniamo a Nitti. Egli è fortemente convinto che molti Costituenti si stanno esprimendo in senso regionalista solo perché messi sotto pressione dagli apparati di partito e che le cose sarebbero cambiate spoliticizzando il problema, restituendo la decisione alla futura assemblea legislativa eletta dal popolo. Di qui, appunto, la richiesta di rinvio del problema al futuro Parlamento.

Occupandosi delle origini di tale tematica, egli nega che Mazzini, Cattaneo o Ferrari abbiano mai parlato di autonomia regionale. In realtà chi ha dato inizio a questo infausto processo è stato il liberale Manlio Brosio che, in qualità di vice presidente del Consiglio dei ministri, propose la concessione di autonomia alla Valle d'Aosta. Di qui l'avvio di "questa tragica farsa delle autonomie regionali", aprendo la strada ad ipotesi di vero e proprio separatismo:

L'autonomia regionale è intesa, in fondo, come un distacco di cui si possono avere tutti i vantaggi della unità senza il peso. Presto o tardi, potete essere sicuri, si arriverà alla separazione, e voi, che siete più giovani di me, ne vedrete le terribili conseguenze. La Regione autonoma, con amministrazioni basate sulla proporzionale, non può sboccare che nella diffidenza, e la diffidenza non può sboccare che nella difficoltà della convivenza. [...] L'Italia

non può avere che un nome, un'anima unica nazionale. Noi non possiamo rompere il nostro paese in pezzetti e governarlo con l'assurdo delle Regioni e poi sprofondare le Regioni nelle lotte e nelle diffidenze delle proporzionali.

Egli ironizza aspramente sulla stessa idea di istituire delle Regioni:

Quante regioni! Nella relazione si enumerano, credo, ventidue Regioni da rendere autonome. Io non ho osato raccogliere tutte le innumerevoli pubblicazioni che mi son venute da ogni parte. Si è cominciato con l'idea delle grandi autonomie regionali e poi si è discesi a mano a mano. Perché solo la grande Regione? E perché una grande provincia non poteva dichiararsi Regione? E perché non anche le piccole Regioni autonome? E allora le Province hanno cominciato esse stesse a dichiararsi Regioni. Volevano essere Regioni: cambiava solo il titolo; la Provincia voleva essere Regione autonoma e non cambiava le altre istituzioni. E poi, cosa ancora più inverosimile ed assurda, si arrivò al punto che nel territorio della stessa provincia vi furono proposte di divisione in differenti Regioni autonome. Si divideva la Provincia in due o tre Regioni. Non vi farò l'elenco, ma ho tutta la raccolta, veramente comica, di tutte le ragioni che servirono a spiegare le nuove Regioni. Quali strane cose! Si risvegliarono tutti quanti i vecchi popoli, i longobardi, i normanni, gli arabi; si invocarono diritti storici che nessuno più ricordava; si invocarono perfino precedenti storici, per cui all'interno di una Provincia dovevano essere create due o tre Regioni. Voi ricordate che in provincia di Roma si parlò perfino della Tuscia e della Sabina da costituire in Regioni. Niente pareva più piacevole che elevarsi a Regione autonoma. E si è andato a mano a mano degenerando, per cui le Regioni auspiccate erano diventate così numerose che ogni pezzo d'Italia pareva dovesse diventare una Regione.

Del resto, se anche le Regioni fossero state istituite con quali mezzi finanziari sarebbero vissute?

Come vivrà? che cosa farà questo ammasso di Regioni? come si organizzerà? con quali mezzi? quale sarà la sua finanza? Questo problema della finanza pare che non abbia interessato nessuno; è una cosa che ai fantasiosi autonomisti regionali sembra indifferente. La finanza, vi è qualcuno che ci pensa?

E il 12 giugno, sempre sul problema finanziario, avverte che lo Stato correrà seri “pericoli” perché tutte le Regioni gli chiederanno qualche cosa. Vi saranno “disordine, confusione e sperpero”, ammonendo che a questa “verità tremenda” non si riuscirà a sfuggire. Meglio sarebbe attendere “prima di ingaggiare l’avvenire” (Atti dell’Assemblea Costituente, 4699).

Il problema finanziario delle Regioni resta al centro della riflessione di Nitti che il 4 luglio attacca nuovamente il progetto presentato, ritenendolo irrealizzabile sul piano pratico e foriero di pericolose conseguenze come la moltiplicazione della burocrazia<sup>17</sup>.

Egli non riesce a comprendere come si possano attribuire alle Regioni funzioni amministrative e legislative quando non vi sono mezzi per poterlo fare. L’unica cosa sicura è che vi sarà “una massa enorme di nuovi impiegati e di nuovi uffici” con un apparato elefantiano:

Non solo non vi sarà semplificazione, ma vi sarà un aumento enorme di funzionari. Questa non è soltanto un’impressione, ma è anche, purtroppo, la constatazione di una realtà. Come si può provvedere, quando si parla di uno di questi argomenti, ad esempio agricoltura e foreste? Piccolo argomento pare, ma se non è semplice burla, bisognerà creare numerosi uffici speciali e speciali: tecnici di ognuna di queste cose, che nelle attuali Province non sono rappresentati. Ogni Regione domanderà nuovi uffici di tecnici e di funzionari. Personale tecnico, personale amministrativo, personale di esecuzione specializzato come quello delle foreste. Gran parte del personale come sarà formato? Molti servizi che si vuole regionalizzare non possono funzionare seriamente, se non con mezzi e forme nazionali. Tutti i servizi tecnici, anche nei più grandi paesi, sono nazionali.

La burocrazia locale che si verrà a formare – avverte Nitti – “sarà enorme”, aggiungendosi a quella delle province, a quella dei comuni che avranno maggiori funzioni. Si arriverà ad “un ordinamento assurdo” con una massa enorme di impiegati. Altro che gli attuali 1.600.000 impiegati! Tra Stato ed enti locali si

---

<sup>17</sup> Per l’intervento di Nitti del 4 luglio 1947 cfr. *Atti dell’Assemblea Costituente*, 5426-5428.

arriverà ad un tal numero che si riuscirà a pagarli con difficoltà o non si riuscirà affatto. La conseguenza sarà l'aumento delle spese dello Stato costretto a pagare tutto ciò che non riusciranno a pagare gli enti locali. Alla fine vi sarà "lavoro per tutti oppure ozio per tutti". Con la crescita della burocrazia crescerà l'inefficienza e diminuirà il rendimento: "Si può anche non pretendere che lavorino, ma si può pretendere di non pagarli? Chi pagherà?".

Meglio sarebbe stato attuare un vero decentramento dando alle province diversi indirizzi, dando ad esse "la possibilità di una maggiore agilità" ed arrivando a realizzare, dove necessario, "unioni di province di carattere generale e permanente o solo consorzi per scopi determinati". L'istituzione provinciale, con la sua organizzazione e la sua tradizione, sarebbe stata "base di azione più economica ed efficace".

In via subordinata a tale discorso, Nitti presenta all'assemblea costituente un emendamento all'articolo sull'autonomia finanziaria degli enti locali così formulato: "Con legge della Repubblica sarà stabilito il regime tributario delle regioni, delle province e dei comuni".

Egli si rende conto che, nonostante la sua ferma opposizione, il progetto regionalista andrà avanti e tenta di circoscrivere i danni, preoccupandosi di limitarli sul piano della spesa e della burocrazia. Chiarisce meglio le motivazioni della sua proposta nella seduta del 15 luglio (Atti dell'Assemblea Costituente, 5789-5791). Suo fine preciso è quello di indicare come devono essere regolati i rapporti finanziari degli enti inferiori allo Stato e come devono essere ordinate le loro finanze, "perché l'uno non intervenga nel campo dell'altro, perché non ci sia continua lotta e sopra tutto continuo equivoco".

Egli esprime il desiderio che, non solo siano regolate spese ed entrate, ma che si cerchi all'inizio della vita delle Regioni di evitare grandi e inutili spese. Per questo difende un altro emendamento presentato con cui propone che la burocrazia regionale inizialmente venga prelevata tutta dallo Stato e degli enti locali, una strada che poi verrà realmente seguita nel 1970 quando le Regioni inizieranno a funzionare.

Ma i tempi sono ormai maturi per una soluzione di mediazione. Anche i socialisti, preoccupati di essere sorpassati dal cambiamento dei comunisti, tengono a precisare che il loro partito non ha “mai negato l’utilità della istituzione dell’ente regione”, strumento prezioso per quel decentramento amministrativo da loro tanto propugnato.

Alla fine l’assemblea modificherà il progetto iniziale, eliminando innanzitutto la possibilità, per le Regioni a statuto ordinario, di una potestà legislativa “primaria” o “esclusiva” ed apportando una forte limitazione al numero delle materie di competenza regionale. Soppressa anche la previsione della rappresentanza regionale all’interno del Senato.

In questi come in tutti i suoi interventi alla costituente Nitti, come già evidenziato, combatté spesso una battaglia di retroguardia, non comprendendo, o non volendo capire il nuovo che, pur tra mille difficoltà, stava nascendo. Ma su una cosa il vecchio politico aveva ragioni da vendere e la storia l’avrebbe confermato: la tracotanza dei nuovi partiti a voler occupare ogni spazio della vita del Paese e a voler disporre di ogni centro di potere. La sua intuizione, pur dettata da cattedrismo e, qualche volta, dal piacere di ascoltarsi, sarebbe stata confermata in futuro dal sistema partitocratico che avrebbe avvolto, ed avvolge tuttora, l’Italia in una stretta maglia dove lo spazio per i liberi pensatori si sarebbe ridotto sempre più (Strazza, 1994, 75-76).

## Bibliografia

AA.VV.

1969 *Storia del Parlamento italiano*, vol. XIII, Palermo, Flaccovio Editore.

Barbagallo F.

1984 *Nitti*, in *La vita sociale della nuova Italia*, vol. 33, Torino, Utet.

1994 *La formazione dell'Italia democratica*, in AA.VV, *Storia dell'Italia repubblicana*, vol I, Torino, Einaudi.

Barbera A., De Caro C., Agosta A.

1989 *L'attuazione dell'ordinamento regionale*, in "Il Parlamento italiano", vol XX, Milano, Nuova Cei.

Bartole S.

1991 *Le regioni*, in Bartole S., Mastragostino F., Vandelli L., *Le autonomie territoriali*, Bologna, il Mulino.

Cuocolo F.

1983 *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffr  Edizioni.

De Siervo U.

1989 *Le autonomie locali nel dibattito alla Costituente*, in "Il Parlamento italiano", vol XIV, Milano, Nuova Cei.

Strazza M.

2007 *Lezioni di Diritto Pubblico*, Melfi, Tarsia Editore.

2008 *Nitti e gli altri. I deputati lucani alla Costituente*, Grottaminarda, Delta 3 Edizioni.

Sturzo L.

1949 *La regione nella nazione*, Istituto Luigi Sturzo (cur.), Bologna, Zanichelli.